

УДК 349.6

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ
В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

канд. юрид. наук, доц. О.В. МОРОЗ
(Белорусский государственный университет, Минск)

Рассматриваются такие правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды, как общественные обсуждения отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира, проектов программных документов и нормативных правовых актов, а также экологических докладов по стратегической экологической оценке. При этом применяется подход выявления общих и специфических аспектов рассматриваемых природоохранных мер. Обосновываются теоретические положения и практические рекомендации, направленные на совершенствование организационно-правовых основ общественных обсуждений. Предлагается их классификация в зависимости от характера объектов, которая может иметь значение при дальнейшей систематизации законодательства. Выявляются проблемы правового регулирования, в том числе порядка проведения общественных обсуждений в области охраны окружающей среды.

Ключевые слова: общественные обсуждения в области охраны окружающей среды, оценка воздействия на окружающую среду, стратегическая экологическая оценка, удаление (пересадка) объектов растительного мира, планируемая хозяйственная и иная деятельность.

Введение. Общественные обсуждения в области охраны окружающей среды можно отнести к специальным формам участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений, так как регламентируются экологическим законодательством и «адаптированы для принятия решений, влияющих на состояние окружающей среды» [5, с. 175]. Кроме того, они способствуют непрерывному учету экологического фактора на стадии разработки проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, а также способствуют предупреждению негативного влияния на окружающую среду [6, с. 85–88]. На современном этапе требуется комплексное правовое исследование данного вопроса, так как сравнительно недавно обновилось соответствующее законодательство, появились новые правовые формы общественных обсуждений, расширилась практика их проведения.

Основная часть. Основными нормативными правовыми актами, регламентирующими общественные обсуждения, являются Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. и Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 14 июня 2016 г. [1; 2]. На формирование правовых форм общественных обсуждений в области охраны окружающей среды также влияют Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 25 июня 1998 г., а также Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 25 февраля 1991 г. [3; 4]. Реализация принятых международных обязательств во многом обусловили внедрение таких природоохранных мероприятий.

Правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды в зависимости от характера их объектов можно условно разделить на две группы. К первой группе следует причислить общественные обсуждения в отношении проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности, которые имеют программный, стратегический характер, а также те которые могут быть рассчитаны на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Им присущи масштабность, комплексность. Так, общественные обсуждения проектов программных документов проводятся в отношении концепций, программ, планов, схем, региональных комплексов мероприятий, реализация которых оказывает воздействие на окружающую среду и (или) связана с использованием природных ресурсов. Тем самым может быть охвачен максимально широкий круг таких объектов. В данном случае возможность их проведения не ставится, в отличие от общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов, в зависимости от потенциального негативного воздействия на окружающую среду. Они проводятся в части положений, направленных на регулирование отношений, связанных с осуществлением хозяйственной и иной деятельности, относящейся к экологически опасной согласно определяемым в законодательстве критериям [1, ст. 15-2; 7]. Избирательность имеется и в отношении общественных обсуждений экологических докладов по стратегической экологической оценке (далее – СЭО), объектами которых могут являться проекты государственных, региональных и отраслевых стратегий, программ только по определенным сферам, а также определенные градостроительные проекты [8, ст. 6; 9, п. 3]. Тем не менее,

несмотря на отличия по правовым формам, в целом имеет место широкий охват общественными обсуждениями объектов на стадии разработки проектных решений программного (стратегического) характера, что следует признать положительным.

Существуют планы и программы, в отношении которых возможно проведение общественных обсуждений как проектов программных документов, так и экологических докладов по СЭО [1, ст. 15-2]. Как видится, вопрос о целесообразности их проведения в отношении одного и того же объекта является дискуссионным. Можно предположить, что общественные обсуждения экологического доклада по СЭО имеют место до того, как будет оформлен проект плана или программы. В свою очередь, общественные обсуждения программных документов проводятся в отношении оформленных проектов экологически значимых решений в виде проекта плана или программы, то есть в отношении более разработанного (сформированного) проектного решения планируемой хозяйственной и иной деятельности.

На наш взгляд, концепция непрерывного учета экологического фактора на разных стадиях хозяйственной и иной деятельности основывается, в том числе, на оптимальном подходе к экологическому сопровождению такой деятельности, что предполагает исключение излишних природоохранных мероприятий. Тем более что результаты общественных обсуждений в обоих случаях могут влиять на корректировку проектных решений намечаемой деятельности. Для разрешения ситуации, возможно, потребуются исключение некоторого дублирования указанных природоохранных мер. Как вариант, допустимо закрепить норму, согласно которой в случае, если в отношении проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности проводятся общественные обсуждения экологических докладов по СЭО, в отношении них не проводятся общественные обсуждения программных документов.

Общественные обсуждения отчетов об оценке воздействия на окружающую среду (далее – ОВОС), а также по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира представляется возможным относить ко второй группе таких обсуждений, так как их объектами являются проектные решения по конкретной планируемой хозяйственной и иной деятельности. Общественные обсуждения отчетов об ОВОС проводятся по наиболее экологически опасным проектным решениям по перечню, который установлен для ОВОС. К примеру, они могут проводиться по проектным решениям таких будущих объектов, как тепловые электростанции и другие установки для сжигания топлива эквивалентной мощностью 100 и более мегаватт, атомные электростанции и другие ядерные установки, республиканские автомобильные дороги, подземные хранилища газа, искусственные водоемы с площадью поверхности более 50 гектаров, по объектам, у которых базовый размер санитарно-защитной зоны составляет 300 и более метров [8, ст. 7]. В свою очередь, такая оценка воздействия осуществляется не во всех случаях. Поэтому для соответствующих ситуаций исключается данная форма общественного участия. Целесообразно распространить общественные обсуждения и на намечаемую деятельность, в отношении которой ОВОС не проводится. Этому будет способствовать перераспределение полномочий по их инициированию и организации в пользу общественности. Тем более что в проектах, для которых не разрабатывается отчет об ОВОС, может иметь место раздел «Охрана окружающей среды» [10, п. 27].

Общественные обсуждения по проектам решений о выдаче разрешения на удаление (пересадку) объектов растительного мира проводятся в отношении достаточно широкого круга такого рода объектов. Так, им подлежат проекты решений о выдаче разрешений на удаление (пересадку) деревьев, кустарников для проведения топографических работ, геологического изучения недр, находящихся в ненадлежащем качественном состоянии, произрастающих на землях запаса, землях общего пользования населенных пунктов и другие [11, ст. 37-3; 12, п. 7]. Как видим, данные объекты имеют явную специфику по сравнению с объектами других правовых форм общественных обсуждений, и их удаление может быть и не сопряжено с хозяйственной деятельностью. Особую значимость имеет наличие объектов растительного мира в населенных пунктах, так как это непосредственная среда обитания человека, и они способствуют ее благоприятному состоянию и сохранению устойчивости экосистем. Вследствие этого представляется важным мнение общественности по данному поводу. Необходимо отметить, что удаление объектов растительного мира может предполагаться в рамках хозяйственной деятельности, в отношении которой разрабатывается проектная документация. В этом случае такие общественные обсуждения не проводятся, а мнение общественности по поводу удаляемых объектов растительного мира может иметь место в рамках иных правовых форм общественных обсуждений, что представляется разумным с позиции исключения излишнего природоохрannого фактора [11; ст. 37, 37-2].

Процедуры правовых форм общественных обсуждений во многом схожи. В основном включают в себя следующие элементы: 1) уведомление граждан и юридических лиц о проведении общественных обсуждений и обеспечение их доступа к соответствующей документации; 2) проведение собраний в случае их заинтересованности; 3) обобщение и анализ замечаний и предложений, поступивших от граждан и юридических лиц; 4) оформление сводки отзывов по результатам общественных обсуждений; 5) информирование общественности о результатах таких обсуждений. При этом в законодательстве отсутствует единообразие и последовательность при выделении и изложении этапов проведения различных форм общественных обсуждений. Следует согласиться с мнением о том, что «понятие «общественные обсуждения» отра-

жает не отдельное мероприятие, а процесс, включающий этапы» [13]. Представляется, что особенности объектов той или иной их формы во многом обуславливает сложности по выработке единой для них процедуры.

Необходимо также отметить определенную вариативность порядка проведения общественных обсуждений. Одни из них включают только направления замечаний и предложений со стороны общественности в дистанционной форме, другие предполагают только проведение собраний, а третьи могут осуществляться в смешанной форме. Данные варианты могут иметь место в отношении всех их видов. Однако собрания являются обязательной формой проведения общественных обсуждений решений о выдаче разрешений на удаление (пересадку) объектов растительного мира [2]. Следует признать положительным определенную гибкость процедуры, так как это позволяет заинтересованной общественности обозначить позицию в удобной форме, стимулируя тем самым участие в общественных обсуждениях.

Тем не менее требует совершенствования правовое закрепление порядка проведения разных форм общественных обсуждений по ряду аспектов. В частности, существует различие изложение схожих положений, касающихся проведения собраний по обсуждению проектов программных документов, проектов нормативных правовых актов, отчетов об ОВОС, экологических докладов по СЭО. Так, они проводятся в случае поступления от гражданина или юридического лица в течение 10 рабочих дней с даты начала общественных обсуждений соответствующего заявления (заявки). При этом в общей для них правовой норме отмечается, что даты начала и окончания общественных обсуждений указываются в уведомлении. Но в случае с собранием по обсуждению отчета об ОВОС законодатель непоследовательно (отдельно от блока норм, касающегося данного собрания) указывает, что оно не проводится, если граждане и юридические лица не обратились с заявлением о необходимости проведения в течение 10 рабочих дней со дня опубликования уведомления. Возникает вопрос о том, что считать датой начала общественных обсуждений: дату опубликования уведомления либо ту дату, которая будет указана в уведомлении.

Кроме того, собрание по обсуждению экологических докладов по СЭО может быть назначено не ранее двадцати одного календарного дня с даты начала процедуры и не позднее дня ее завершения, а по другим правовым формам – не ранее двадцати пяти дней [2, п. 5, 19, 36, 45, 47, 54]. В случае с общественными обсуждениями проектов программных документов и проектов нормативных правовых актов оформляется только протокол проведения собрания, а по другим их видам – как протокол проведения собрания, так и протокол общественных обсуждений [2, п. 22, 38, 40, 49, 50]. На наш взгляд, логика процедур схожа и требует единообразного подхода как к оформлению общественных обсуждений, так и к срокам назначения начала собраний. Установление минимального тридцатидневного срока на проведение общественных обсуждений представляется разумным, так как общественности необходимо предоставить возможность изучить материалы и изложить замечания и предложения [2, п. 5].

Общественные обсуждения в области охраны окружающей среды следует отличать от общественных обсуждений в иных сферах, в частности, общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Согласно Положению о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности таковые проводятся в отношении градостроительных проектов общего, специального и детального планирования, а также архитектурно-планировочных концепций объектов строительства, при отсутствии проектов детального планирования [14, п. 17, 22]. Указанные объекты также подпадают под такие понятия, как концепции, программы, планы, схемы, в отношении которых проводятся общественные обсуждения программных документов в соответствии с природоохранным законодательством. В данном случае приоритет отдается общественным обсуждениям в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [1, ст. 15-2], что представляется разумным. С одной стороны, это позволяет исключить два вида общественных обсуждений в отношении одних и тех же объектов на стадии разработки проектных решений планируемой хозяйственной и иной деятельности. С другой стороны, выражение их участниками своего отношения к решениям, заложенным в такого рода проектах, возможно по широкому кругу аспектов, в том числе по вопросам охраны окружающей среды. Некоторые из таких проектных решений могут быть охвачены общественными обсуждениями экологического доклада по СЭО или отчета по ОВОС [14, п. 1, 3; 15, ст. 4]. Тем не менее, давая оценку, насколько в данном случае будет обеспечиваться непрерывный учет экологического фактора на стадии разработки проектных решений, следует учитывать тот факт, что общественные обсуждения программных документов в основном направлены на вопросы охраны окружающей среды.

Правовые формы общественных обсуждений в области охраны окружающей среды получили распространение на практике в разной степени [16; 17]. Это во многом зависит от специфики их объектов. Общественные обсуждения отчетов об ОВОС наиболее часто используются по сравнению с другими видами, так как они осуществляются в отношении достаточно широкого перечня объектов и рассматриваются как обязательная процедура в рамках ОВОС. Многие из них заканчиваются без участия общественности, а в других случаях включают проведение собрания. Так, только на сайте Минского районного исполнительного комитета за 2018 год было размещено 15 уведомлений о проведении общественных обсуждений отчетов об ОВОС [18]. Некоторые из таких обсуждений вызывают общественный резонанс и могут являться наглядным примером полноценного их проведения. На сайте указанного государственного органа 22 августа 2018 года было размещено уведомление о проведении общественного обсуждения

отчёта об ОВОС: «Детский сад – средняя школа в деревне Боровляны Боровлянского сельсовета Минского района» [19]. В данном случае они включали в себя проведение собрания по обсуждению отчета об ОВОС. Основное замечание местных жителей заключалось в том, что строительство детского сада и средней школы повлечет вырубку лесного массива, а это для них неприемлемо. Местные жители заказали у специалистов Института ботаники Национальной академии наук Беларуси крупномасштабное обследование леса, согласно которому рубка даже части леса приведет к исчезновению определенных диких животных и дикорастущих растений, включенных в Красную книгу Республики Беларусь. В свою очередь, в отчете об ОВОС, который подготовил географический факультет БГУ, указывается на меньшее количество таких объектов и предлагается несколько условий для того, что бы их сохранить: от отказа от реализации проектных решений до пересадки соответствующих растений [20].

Заключение. На современном этапе требуется комплексное правовое исследование рассматриваемого нами вопроса. Необходимо продолжить дальнейшую систематизацию правовых норм, регламентирующих разные формы общественных обсуждений. В частности, следует унифицировать нормы, регулирующие порядок их проведения, так как существует широкий круг совпадений по сходным аспектам. Прежде всего, это касается Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений, учитывая наличие в нем главы «Общие положения». В данном нормативном правовом акте также отсутствует последовательность при изложении ряда аспектов и имеется дублирование норм.

Представляется, что отмеченное будет способствовать устранению противоречий, надлежащему правопониманию и правоприменению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ : с изм. и доп. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
2. Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 июня 2016 г. № 458 : с изм. и доп. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды [Электронный ресурс] : совершено г. Орхус, 25 июня 1998 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
4. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте [Электронный ресурс] : совершено г. Эспо, 25 февр. 1991 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
5. Губская, Н.С. Правовые формы участия общественности в принятии экологически значимых решений / Н.С. Губская // Право и демократия : межвуз. сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др]. – Минск, 2006. – С. 173–182. (Спец. вып.).
6. Правовые механизмы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности / Т.И. Макарова [и др.] ; под науч. ред. Т.И. Макаровой. – Минск : БГУ, 2016. – 191 с.
7. О критериях отнесения хозяйственной и иной деятельности, которая оказывает вредное воздействие на окружающую среду, к экологически опасной деятельности [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 июня 2008 г., № 349 : с изм. и доп. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
8. О государственной экологической экспертизе, стратегической экологической оценке и оценке воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2016 г., № 399-З // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
9. Положение о порядке проведения стратегической экологической оценки, требованиях к составу экологического доклада по стратегической экологической оценке, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение стратегической экологической оценки [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 янв. 2017 г. № 47 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
10. Положением о порядке проведения оценки воздействия на окружающую среду, требованиях к составу отчета об оценке воздействия на окружающую среду, требованиях к специалистам, осуществляющим проведение оценки воздействия на окружающую среду [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 19 янв. 2017 г. № 47 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
11. О растительном мире [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 14 июня 2003 г. № 205-З : с изм. и доп. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

12. Положение о порядке выдачи разрешений на удаление объектов растительного мира и разрешений на пересадку объектов растительного мира [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, от 25 окт. 2011 № 1426 : с изм. и доп. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
13. Макарова, Т.И. Совершенствование правового обеспечения участия общественности в принятии экологически значимых решений в контексте Орхусской конвенции / Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск : Бизнесофсет, 2013. – Вып. 7. – С. 552–559.
14. Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 1 июня 2011 г. № 687 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
15. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 05 июля 2004 г. № 300-З : с изм. и доп. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
16. Общественное обсуждение об удалении объектов растительного мира [Электронный ресурс] / Могилевский городской исполнительный комитет. – Могилев, 2019. – Режим доступа: <http://mogilev.gov.by/ru/ob-yavleniya-goroda/9149-11614-obshchestvennoe-obsuzhdenie-ob-udalenii-ob-ektov-rastitelnogo-mira.html>. – Дата доступа: 20.08.2019.
17. Общественное обсуждение экологического доклада по стратегической экологической оценке по объекту: «Градостроительный проект детального планирования территории в границах ул. М. Богдановича – ул. Кульман – ул. Карастояновой – ул. Орловская» [Электронный ресурс] / Администрация Советского района города Минска. – Минск, 2019. – Режим доступа: <http://sov.minsk.gov.by/obshchestvennoe-obsuzhdenie/obshchestvennoe-obsuzhdenie-ekologicheskogo-doklada>. – Дата доступа: 20.08.2019.
18. Общественные обсуждения [Электронный ресурс] / Минский районный исполнительный комитет. – Минск, 2019. – Режим доступа: <http://mrik.gov.by/obshchestvennye-obsuzhdeniya>. – Дата доступа: 20.08.2019.
19. Уведомление о проведении общественного обсуждения отчёта об оценке воздействия на окружающую среду: «Детский сад – средняя школа в д. Боровляны Боровлянского сельсовета Минского района» [Электронный ресурс] / Минский районный исполнительный комитет. – Минск, 2019. – Режим доступа: <http://mrik.gov.by/obshchestvennye-obsuzhdeniya/item/26797-uvdomlenie-o-provedenii-obschestvennogo-obsuzhdeniya-otcheta-ob-otsenke-vozdjeystviya-na-okruzhajuschuju-11457>. – Дата доступа: 20.08.2019.
20. Отчет ОВОС: вырубка леса в Боровлянах ради школы и сада природе не навредит [Электронный ресурс] / ООО «ТУТ БАЙ МЕДИА». – Минск, 2019. – Режим доступа: <https://reality.tut.by/news/building/609120.html>. – Дата доступа: 20.08.2019.

Поступила 15.03.2019

LEGAL REGULATION OF PUBLIC DISCUSSIONS IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

A. MAROZ

The paper reveals such legal forms of public discussions in the field of environmental protection as public discussions of environmental impact assessment reports, decisions on issuing permits for the removal (replanting) of plants, draft program documents and draft laws and regulations, as well as environmental reports on strategic environmental assessment. The approach of identifying the general and specific aspects of the environmental protection measures under consideration was applied. The theoretical provisions and practical recommendations aimed at improving the organizational and legal foundations of public discussions are established. Their classification is proposed depending on the nature of the objects. The classification may be of value during further systematization of legislation. The problems of legal regulation, including the procedure for conducting public discussions in the field of environmental protection, are identified.

Keywords: public discussions in the field of environmental protection, environmental impact assessment, strategic environmental assessment, removal (replanting) of plants, planned economic and other activities.